

Implementasi Program Generasi Berencana Di Kabupaten Indramayu

Oleh:

Budi Mulyawan ¹

Nisa Mailiyatuzzahro ²

email: budimulyawanfisip@gmail.com

Abstrak

BKKBN mengembangkan program unggulan yang dinamakan Program Generasi Berencana (GenRe) dengan sasaran remaja/mahasiswa usia 10-24 tahun dan belum menikah, serta keluarga dan masyarakat yang peduli remaja. Program ini dikembangkan dalam mengejawantahkan amanat Undang-Undang No. 52 pasal 48 ayat 1 (b) yang menyebutkan bahwa "Peningkatan kualitas remaja dengan pemberian akses informasi, pendidikan, konseling, dan pelayanan tentang kehidupan berkeluarga." Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implementasi Program Generasi Berencana (GenRe) di Kabupaten Indramayu dengan mengambil lokus di dua kecamatan, yakni Kecamatan Lelea dan Kecamatan Bangodua Kabupaten Indramayu. Adapun model implementasi yang digunakan sebagai pisau analisis adalah model van Meter dan van Horn. Metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif kualitatif dengan teknik penggalian data melalui wawancara, observasi, dan studi dokumentasi. Dari hasil penelitian diperoleh temuan bahwa program Generasi Berencana di Kabupaten Indramayu mengalami perkembangan yang tidak begitu signifikan, bahkan di beberapa desa cenderung mengalami stagnasi. Hal ini disebabkan Pusat Informasi Konseling (PIK) Remaja/Mahasiswa dan Bina Keluarga Remaja (BKR) yang menjadi ruh dari program ini minim aktivitas, bahkan di beberapa desa hanya ditemukan papan nama sebatas formalitas. Salah satu faktor penyebab yang cukup krusial adalah kurang terjalannya komunikasi yang baik antara implementor program dengan kuwu sebagai kepala pemerintahan setempat.

Kata kunci: Remaja, Mahasiswa, Implementasi Kebijakan, Program GenRe.

A. Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Republik Indonesia No.52 Tahun 2009 Tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga memberi tanggungjawab pengendalian penduduk di Indonesia kepada Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN), sebuah lembaga non-kementerian yang berada di bawah Presiden dan bertanggungjawab kepada presiden dalam melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pengendalian penduduk dan penyelenggaraan keluarga berencana. Namun dewasa ini Program KB Nasional, sebagai salah satu program andalan BKKBN, terkesan mengalami stagnasi dalam perkembangannya. Hal ini dapat dilihat bahwa dari hasil sensus penduduk selama satu dekade – dari tahun 2010 hingga 2020– jumlah penduduk Indonesia mengalami peningkatan cukup signifikan. Dengan laju pertumbuhan sebesar 1,25 persen per tahun (3,26 juta setiap tahun), maka penduduk Indonesia yang

berdasarkan sensus penduduk pada tahun 2010 berjumlah 237,63 jutaan (menjadi sebesar 270,2 juta jiwa pada tahun 2020).

Dilihat dari sudut usia, berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2019, jumlah penduduk pada usia 10-24 tahun sangat besar, yaitu mencapai 25,09%. Apabila mengacu pada standar BKKBN, maka batasan usia tersebut dan yang belum menikah dikategorikan sebagai remaja (<https://kebijakankesehatanindonesia.net> diakses tanggal 2 Maret 2021). Jumlah remaja yang besar tersebut bisa menjadi aset bangsa sekaligus juga masalah apabila tidak dilakukan pembinaan dengan baik. Kualitas manusia Indonesia 10-20 tahun ke depan akan dipengaruhi dari kualitas remaja saat ini. Dibarengi dengan arus informasi yang tidak terkendali, yang terkadang berdampak negatif, maka pemerintah dituntut untuk melakukan berbagai upaya pengendalian dan pembinaan, agar remaja-remaja Indonesia terhindar dari perilaku hidup tidak sehat dan tidak berakhlak. Perilaku hidup seperti ini tentunya mempengaruhi program Kependudukan dan Keluarga Berencana secara umum, karena tentunya permasalahan kependudukan tidak hanya berbicara tentang kuantitas, akan tetapi juga kualitas manusianya.

Dalam konteks merespon persoalan tersebut, BKKBN mengembangkan program unggulan yang menyasar kepada generasi ini, yaitu Program Generasi Berencana atau yang biasa disebut Program GenRe. Program ini diluncurkan untuk pertamakalinya pada tahun 2010 dengan kelompok sasaran remaja/mahasiswa usia 10-24 tahun dan belum menikah serta keluarga dan masyarakat yang peduli remaja. Program ini dikembangkan dalam rangka penyiapan kehidupan berkeluarga bagi remaja melalui pemahaman tentang pendewasaan usia perkawinan, sehingga mereka mampu melangsungkan jenjang pendidikan secara terencana, berkarir dalam pekerjaan secara terencana, serta menikah dengan penuh perencanaan sesuai siklus kesehatan reproduksi sesuai Undang-Undang No. 52 Tahun 2009 pasal 48 ayat 1 (b) yang menyebutkan bahwa "Peningkatan kualitas remaja dengan pemberian akses informasi, pendidikan, konseling, dan pelayanan tentang kehidupan berkeluarga."

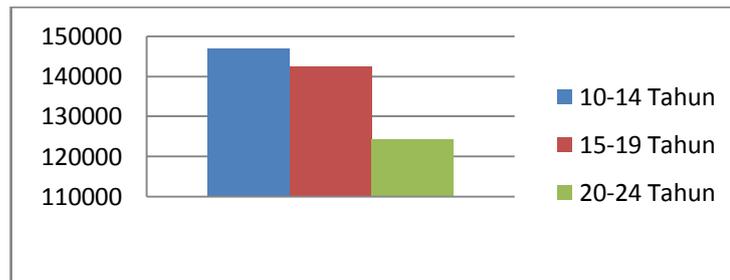
Dibawah naungan BKKBN, program GenRe dilaksanakan melalui wadah Pusat Informasi dan Konseling (PIK) Remaja dengan pendekatan dari, oleh, dan untuk remaja yang diharapkan menjadi wadah untuk berkumpul, berbagi, berkreaitivitas, dan saling tukar informasi dengan teman sebaya seputar kesehatan reproduksi, pergaulan dengan lawan jenis yang sehat, dan informasi lainnya. Pada saat ini, PIK Remaja berjumlah sekitar 23.579 tersebar di 34 Provinsi yang dikembangkan melalui jalur pendidikan dan masyarakat. Jalur pendidikan diantaranya meliputi sekolah, perguruan tinggi, dan pesantren. Sedangkan jalur masyarakat diantaranya melalui organisasi kepemudaan, organisasi keagamaan, dan komunitas remaja.

Meskipun BKKBN sudah sejak tahun 2010 meluncurkan program tersebut, namun sosialisasi kepada kelompok sasaran belum optimal. PIK Remaja/Mahasiswa yang seharusnya menjadi ujung tombak dari program ini, realitas yang ditemukan di lapangan, tidak semua berjalan dan aktif. Sebagai contoh, ketika Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DPPKB)

Kabupaten Indramayu dan PIK Mahasiswa Wiralodra menyelenggarakan kegiatan yang melibatkan PIK Remaja/Mahasiswa se-Kabupaten Indramayu pada 24 Maret 2019 lalu, hanya terdapat 14 PIK Remaja yang ikut serta dari total PIK Remaja yang tersebar pada 31 Kecamatan di Kabupaten Indramayu. Hal tersebut seyogyanya menjadi bahan evaluasi tersendiri bagi DPPKB Kabupaten Indramayu selaku pihak pemerintah yang menaungi Program GenRe di tingkat kabupaten.

Sebagaimana dikemukakan, sasaran program adalah remaja/mahasiswa usia 10-24 tahun dan belum menikah, serta keluarga dan masyarakat yang peduli remaja. Berdasarkan data BPS Kabupaten Indramayu, tahun 2018 jumlah penduduk yang berada di kisaran umur tersebut kira-kira berjumlah 413.776 jiwa. Adapun jumlah penduduk remaja di Kabupaten Indramayu berdasarkan kelompok umur seperti tampak dalam dalam tabel berikut:

Tabel 1.2
Jumlah Penduduk Kabupaten Indramayu
Menurut Kelompok Usia Tahun 2018



Sumber : Data dari Badan Pusat Statistik Kabupaten Indramayu

Data dari Badan Pusat Statistik Kabupaten Indramayu di atas menginformasikan bahwa pada tahun 2018, jumlah penduduk menurut kelompok usia 10-14 tahun menduduki posisi tertinggi dalam kelompok usia 10-24 tahun, yakni 146.831 jiwa, disusul kategori usia 15-19 tahun berjumlah 142.528 jiwa, dan terakhir kelompok usia 20-24 tahun berjumlah 124.417 jiwa. Jumlah ini apabila diprosentasikan mencapai 24,1% dari seluruh penduduk Kabupaten Indramayu yang seluruhnya berjumlah 1.719.000 jiwa pada tahun tersebut. Dengan demikian, program-program yang melibatkan partisipasi aktif remaja menjadi *sine qua non*, sehingga perlu mendapatkan perhatian lebih dari pemerintah – khususnya pemerintah daerah Kabupaten Indramayu – karena permasalahan yang dihadapi kalangan remaja sudah tentu akan jauh lebih efektif apabila penanganannya dilakukan oleh kalangan mereka sendiri, melalui sebuah lembaga yang memiliki payung hukum yang jelas.

Salah satu permasalahan serius yang dihadapi masyarakat di wilayah Kabupaten Indramayu adalah tingginya tingkat perkawinan dini di kalangan remaja sebagai eksd dari hubungan seks pra-nikah atau kehamilan yang tidak diinginkan (KTD). Sebagai contoh, sepanjang tahun 2018 tercatat sejumlah 292 pengajuan dispensasi perkawinan di Pengadilan Agama (PA) Kabupaten Indramayu. Dari jumlah itu, sebanyak 266 pengajuan diputus majelis hakim

(<https://republika.co.id/berita/nasional/daerah> diakses tanggal 3 Maret 2021). Alasan terbanyak dari pengajuan dispensasi perkawinan tersebut adalah karena pihak wanita sudah hamil terlebih dahulu. Dalam konteks tersebut, tidak berlebihan apabila data yang disitir dari Badan Pusat Statistik menyatakan bahwa Kabupaten Indramayu menempati urutan lima daerah di Jawa Barat yang memiliki angka perkawinan anak tertinggi (<https://www.republika.co.id/berita/pl9mwe383> diakses tanggal 3 Maret 2021) Dalam konteks permasalahan di atas, program GenRe diharapkan menjadi solusi yang tepat dalam menurunkan tingkat perkawinan dini di wilayah Kabupaten Indramayu. Apabila program tersebut berjalan dengan baik, maka diharapkan dapat menekan tingkat perkawinan dini di wilayah Kabupaten Indramayu. Dalam hal ini tingginya tingkat perkawinan dini dikonstatasi karena masih rendahnya pengetahuan remaja terhadap hal-hal yang berkaitan dengan seksualitas, kesehatan reproduksi, resiko perkawinan dini.

Berdasarkan pengamatan sementara peneliti, kendala yang menyebabkan kurang optimalnya program GenRe di Kabupaten Indramayu beberapa diantaranya adalah karena kurangnya sumber daya manusia yang terlatih, keterbatasan dana untuk operasional kegiatan, sarana dan prasarana PIK Remaja di tingkat desa yang belum terpenuhi dengan baik, juga upaya promosi dan sosialisasi program GenRe yang masih kurang mendapat respon dari masyarakat, khususnya remaja dan keluarga yang memiliki remaja. Berbagai permasalahan ini sudah barang tentu menjadi faktor penghambat dalam implementasi Program Generasi Berencana di Kabupaten Indramayu yang dapat berakibat kegagalan implementasi program tersebut. Berkaitan dengan pernyataan di atas maka rumusan masalah dalam penelitian ini dikemukakan dalam bentuk pertanyaan: "Bagaimana implementasi Program Generasi Berencana (GenRe) di Kabupaten Indramayu?"

B. Tinjauan Pustaka

Pengertian Kebijakan dan Implementasi Kebijakan

Salah satu tugas pemerintah adalah membuat berbagai kebijakan untuk menjawab masalah-masalah yang terjadi pada masyarakat. Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah untuk rakyatnya seringkali disebut kebijakan publik. Secara hirarkis, kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional maupun lokal seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan pemerintah daerah/provinsi, keputusan gubernur, peraturan daerah kabupaten/kota, dan keputusan bupati/walikota.

Kraft dan Furlong (dalam Nugroho, 2014:125) memahami kebijakan publik sebagai "a course of goverment action (or in action) taken is response to social problems... (kebijakan publik sebagai tindakan pemerintah sebagai respon terhadap masalah sosial). Adapun Anderson (dalam Nugroho, 2014:125) mengemukakan hal senada mengenai kebijakan publik sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah.

Dalam suatu proses kebijakan publik terdiri atas beberapa tahapan, salah satunya adalah tahap implementasi. Menurut Udoji (dalam Agustino, 2014:40), implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik, bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan hanya akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan dari dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.

Donal S. van Meter dan Carl E. van Horn (dalam Rusli, 2013:105) merumuskan proses implementasi kebijakan sebagai Tindakan-tindakan yang dilakukan, baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Selanjutnya van Meter dan van Horn mengemukakan model implementasi kebijakan yang mereka sebut sebagai A Model of the Policy Implementation Process. Menurut van Meter dan van Horn (dalam Agustino, 2012: 141-144 dan Rusli, 2013:106-107), kinerja kebijakan dipengaruhi beberapa variabel bebas yang saling berkaitan, yang terdiri atas:

1. Standar dan sasaran kebijakan. Kejelasan standar dan sasaran kebijakan harus dilihat secara spesifik sehingga di akhir program dapat diketahui keberhasilan atau kegagalan dari kebijakan atau program yang dijalankan;
2. Sumber daya. Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia, baik dukungan finansial maupun sumber daya manusia.
3. Karakteristik agen pelaksana. Menunjuk seberapa besar daya dukung agen pelaksana, meliputi organisasi formal dan informal yang terlibat dalam pengimplementasian kebijakan publik.
4. Sikap/kecenderungan (disposition) para pelaksana. Dalam hal ini sikap pelaksana menjadi variabel penting dalam implementasi kebijakan. Seberapa demokratis, antusias, dan responsif terhadap kelompok sasaran dan lingkungan.
5. Komunikasi antarorganisasi dan aktivitas pelaksana. Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik, misalnya melalui rapat-rapat rutin yang dilakukan secara berkala dengan waktu dan tempat yang telah ditetapkan.
6. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik. Hal ini menunjuk pada adanya pengaruh lingkungan kebijakan terhadap keberhasilan kebijakan.

Tinjauan Tentang Program Generasi Berencana

Program GenRe merupakan strategi pemerintah untuk mengatasi masalah pembangunan manusia khususnya remaja. Program ini berfokus pada pembinaan remaja-remaja Indonesia menjadi remaja visioner yang terhindar dari resiko Triad KRR (Kesehatan Reproduksi Remaja), yaitu seksualitas (pergaulan seks bebas), Human Immunodeficiency Virus (HIV) /Acquired Immuno Deficiency Syndrome (AIDS), dan penyalahgunaan narkotika alkohol, psikotropika, dan zat adiktif lainnya (NAPZA). Selain berusaha memproteksi remaja agar terbebas dari tiga resiko

tersebut, fokus utama program ini adalah promosi pendewasaan usia perkawinan dengan tujuan meningkatnya median usia kawin pertama khususnya bagi perempuan (Wirdhana, 2013:26). Dalam hal ini remaja diharapkan mampu menunda usia pernikahan pertama hingga mencapai usia 21 tahun bagi wanita dan 25 tahun bagi pria.

Melalui program Generasi Berencana ini maka remaja mendapatkan gambaran tentang perencanaan dan persiapan menyambut masa depan, dengan kesiapan mental, khususnya dalam kehidupan berkeluarga. Sebagai konsekuensinya, maka remaja dituntut untuk lebih berhati-hati dalam bersikap, melakukan proteksi diri untuk tidak melakukan hal-hal yang akan merugikan dirinya agar masa depannya tidak terganggu, baik dari aspek kesehatan maupun psikologisnya. Dalam Program Generasi Berencana, selain remaja diharapkan terbebas dari tiga resiko kesehatan reproduksi remaja, juga mampu menunda usia pernikahan pertama hingga mencapai usia 21 tahun bagi wanita dan 25 tahun bagi pria.

Dasar hukum dari program Generasi Berencana adalah Undang-Undang No 52 Tahun 2009 Tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga. Dalam pasal 48 ayat (1) pada huruf b menyebutkan bahwa peningkatan kualitas remaja dengan pemberian akses informasi, pendidikan, konseling dan pelayanan tentang kehidupan berkeluarga. Peningkatan kualitas remaja melalui pembinaan ketahanan dan kesejahteraan keluarga oleh Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN). Hal ini disesuaikan dengan keluarnya Peraturan Kepala BKKBN No. 47/Hk.010 B5/2010 tentang rencana strategi BKKBN 2010-2014.

Implementasi nyata dari Program Generasi Berencana ialah melalui terbentuknya Pusat Informasi Remaja atau Mahasiswa (PIK R/M) dan Bina Keluarga Remaja (BKR) (BKKBN, 2013:18). Pusat Informasi dan Konseling Remaja atau Mahasiswa (PIK-R/M), merupakan suatu wadah yang dikelola dari, oleh dan untuk remaja atau mahasiswa guna memberikan pelayanan informasi dan konseling tentang perencanaan kehidupan berkeluarga bagi remaja serta kegiatan penunjang lainnya (BKKBN, 2012:07). Sedangkan Bina Keluarga Remaja (BKR), merupakan suatu wadah yang bertujuan untuk meningkatkan pengetahuan, sikap dan keterampilan orang tua dan anggota keluarga lain dalam membina tumbuh kembang anak dan remaja secara seimbang melalui komunikasi efektif antara orang tua dan anak remaja (Wirdhana, Indra, dkk, 2013: 02-03). Dengan demikian program ini dilakukan melalui dua pendekatan, yakni GenRe pendekatan remaja itu sendiri dan pendekatan kepada keluarga yang memiliki remaja. Adapun Sasaran dalam Program Generasi Berencana antara lain:

- a. Remaja usia 10-24 tahun dan belum menikah.
- b. Mahasiswa/mahasiswi yang belum menikah.
- c. Keluarga yang memiliki remaja maupun tidak memiliki remaja.
- d. Masyarakat yang peduli remaja.

C. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif melalui pendekatan kualitatif. Metode deskriptif digunakan dalam penelitian ini, sesuai pendapat Nazir (2005:54), yakni dalam upaya membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki. Sedangkan pendekatan kualitatif digunakan dalam penelitian ini dalam upaya mencapai pemahaman (verstehen) mengenai fenomena yang dikaji melalui pengumpulan data-data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati (Moleong, 2000:3). Pendekatan ini diarahkan pada latar dan individu secara holistik (utuh).

Lazimnya penggunaan metode kualitatif, maka Instrumen utama dalam penelitian ini adalah peneliti sendiri (researcher as key instrument). Sebagai human instrument, peneliti menetapkan fokus penelitian, memilih informan sebagai sumber data, melakukan pengumpulan data, analisis data, menafsirkan data, dan membuat kesimpulan atas temuan penelitian (Sugiyono, 2010:60).

Unit analisis dalam penelitian ini adalah seluruh pihak yang terkait dalam pelaksanaan program Generasi Berencana di Kabupaten Indramayu, khususnya pihak yang pada Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DPPKB) Kabupaten Indramayu memiliki kewenangan, maupun pihak-pihak yang terlibat secara langsung dalam pelaksanaan program sehingga mereka memiliki wawasan yang baik mengenai fokus penelitian.

Dalam upaya mendapatkan data yang bersifat mendalam dan komprehensif, penelitian ini menggunakan sejumlah informan kunci (key informan), seperti Kepala Seksi Pembinaan Kesertaan Berkeluarga Berencana DPPKB Kabupaten Indramayu, Ketua Forum Pusat Informasi dan Konseling (PIK) Remaja Kabupaten Indramayu, serta dari kalangan masyarakat sendiri yang terdiri dari pelajar, mahasiswa, keluarga, dan seterusnya. Penentuan key informan berdasarkan sampling purposif, sesuai kapasitas pengetahuan maupun pengalaman yang mereka miliki terkait Program Generasi Berencana, sedangkan penentuan informan dari kalangan masyarakat dilakukan melalui teknik snowball sampling.

Dalam latar penelitian (setting), peneliti berusaha membina hubungan baik dengan subjek dan sedapat mungkin menghilangkan kesan melakukan pengamatan terhadap mereka, namun tetap responsif dalam menangkap berbagai fenomena yang muncul; melakukan pengamatan dalam perspektif emik dan secara holistik; memproses data secepatnya; mengklarifikasi dan mengikhtisarkan data; dan melakukan penggalian data secara lebih mendalam.

D. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Seperti halnya kabupaten lain, Pemerintah Kabupaten Indramayu melalui Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DPPKB) sebagai kepanjangan tangan BKKBN di tingkat daerah telah mengimplementasikan Program GenRe sejak beberapa tahun yang lalu, hingga di setiap desa di wilayah kabupaten tersebut telah terbentuk Pusat Informasi Konseling Remaja dan

Pusat Konseling Pelajar dan Mahasiswa yang berada di sekolah dan perguruan tinggi. Namun hasil pemantauan di lapangan menunjukkan program ini mengalami stagnasi dalam pelaksanaannya. Hal ini terjadi akibat kinerja para implementor di tingkat desa kurang maksimal dan adanya inkonsistensi dalam pelaksanaan program, sebagaimana pendapat Budiman Rusli (2013:112) yang mengatakan bahwa banyak kebijakan yang sebenarnya telah dikaji dan dirancang dengan cukup baik, namun dalam pelaksanaannya tidak berhasil karena ketidaksungguhan dan inkonsistensi di lapangan.

Sekait dengan persoalan di atas maka di bawah ini akan dipaparkan hasil kajian tentang implementasi program Generasi Berencana di Kabupaten Indramayu dengan menggunakan model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Donald van Meter dan Carl van Horn. Model implementasi kebijakan yang dikemukakan kedua ahli tersebut memiliki pola pendekatan top down (Agustino, 2012:140), yakni pola pendekatan yang lazim digunakan dalam mengkaji berbagai implementasi yang kebijakannya digagas oleh pemerintah pusat secara terpusat untuk dilaksanakan oleh birokrat-birokrat di level bawah. Model implementasi kebijakan ini terdiri dari beberapa variabel di mana dalam penelitian ini setiap variabel akan dideskripsikan berdasarkan temuan di lapangan. Variabel-variabel tersebut adalah: (1) standar dan sasaran kebijakan; (2) sumber daya; (3) karakteristik implementor kebijakan; (4) komunikasi antarorganisasi; (5) sikap/disposisi para pelaksana; dan (6) lingkungan ekonomi, sosial, dan politik.

Dikaji dari perspektif sasaran, tujuan, dan pendekatan, program Generasi Berencana memiliki sasaran (target beneficiaries) yang sangat jelas, yakni remaja usia 10-24 tahun dan belum menikah, mahasiswa/mahasiswi yang belum menikah, keluarga yang memiliki remaja, dan masyarakat yang peduli terhadap remaja. Usia kategori remaja (10-24 tahun) di wilayah Kabupaten Indramayu sebagaimana dikemukakan, mencapai 24,1% dari seluruh jumlah penduduk di wilayah tersebut. Angka ini sudah tentu berkorelasi terhadap berbagai persoalan yang dihadapi remaja Indramayu, khususnya pernikahan dini pada kelompok usia 15-19 tahun, yang berimplikasi terhadap tingginya angka perceraian dan angka kelahiran total di wilayah Indramayu (<http://dispورا.indramayukab.go.id> diakses tanggal 6 Maret 2021)

Menimbang persoalan yang dihadapi remaja tersebut, maka program GenRe menjadi solusi yang sangat tepat untuk diimplementasikan di Kabupaten Indramayu sesuai fokus utama program, yakni promosi pendewasaan usia perkawinan dengan tujuan meningkatnya median usia kawin pertama, khususnya bagi perempuan (Wirdhana, 2013:26). Selain berusaha memproteksi remaja agar terbebas dari Triad KRR (Kesehatan Reproduksi Remaja).

Strategi pendekatan program GenRe pun dipandang cukup efektif. Dalam hal ini DPPKB Kabupaten Indramayu sebagai kepanjangan tangan BKKBN memfasilitasi terbentuknya wadah bernama Pusat Informasi Konseling Remaja/Mahasiswa (PIK R/M) dan Bina Keluarga Remaja (BKR), mulai dari tingkat Kabupaten hingga tingkat pemerintahan terbawah, yakni desa. PIK

R/M merupakan suatu wadah yang dikelola dari, oleh dan untuk remaja atau mahasiswa guna memberikan pelayanan informasi dan konseling tentang perencanaan kehidupan berkeluarga bagi remaja serta kegiatan penunjang lainnya (BKKBN, 2012: 07). Sedangkan dalam Bina Keluarga Remaja (BKR), setiap keluarga yang memiliki anak remaja dapat saling bertukar informasi dan berdiskusi bersama tentang hal-hal yang berkaitan dengan remaja, meliputi kebijakan program GenRe. Dalam BKR, para orang tua mendapatkan pencerahan mengenai remaja dengan berbagai permasalahan yang mereka hadapi, sehingga menjadi bekal dalam melakukan komunikasi—secara efektif—dengan anak-anak remaja mereka (Wirdhana, dkk, 2013: 02-03).

Para remaja yang tergabung dalam (PIK-R/M) dan para orang tua remaja yang tergabung dalam BKR di atas merupakan sasaran pertama (R1) dari program GenRe. Sasaran berikutnya (R2) adalah para pembina, pengelola dan anggota dari lingkungan dekat PIK-R/M dan BKR, yaitu keluarga, kelompok sebaya, sekolah/Perguruan Tinggi, organisasi pemuda, dan sebagainya. Sedangkan sasaran terakhir (R3) terdiri dari partai politik, perusahaan, organisasi profesi, LSM, pemerintah DPRD, dan sebagainya (Wirdhana, <http://ceria.bkkbn.go.id>).

Sosialisasi, pembinaan maupun penyuluhan dilakukan oleh DPPKB Kabupaten sebagai leading sektor dibantu oleh beberapa SKPD dan institusi, seperti Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, Kementerian Agama, dan Kepolisian. Koordinasi antara DPPKB dengan Dinas Pendidikan, misalnya, dilakukan pada saat sekolah menyelenggarakan ospek. Dalam hal ini DPPKB memberikan penyuluhan kepada guru bimbingan konseling dan siswa. Komunikasi antara DPPKB dengan Dinas Kesehatan Kabupaten Kementerian Agama, dan Polres umumnya dilakukan pada waktu diselenggarakan berbagai kegiatan pembinaan maupun penyuluhan sesuai materi masing-masing bidang. Dinas Kesehatan, misalnya, berkaitan dengan penyuluhan mengenai kesehatan reproduksi, tumbuh kembang anak, dan sebagainya. Sedangkan kepolisian materinya seputar bahaya NAPZA dan Kementerian Agama berkaitan dengan kegiatan sosialisasi perkawinan untuk calon pengantin. Dengan demikian, komunikasi antarimplementor program sudah berjalan dengan baik, walaupun komunikasi antarimplementor di tingkat desa masih ditemukan kendala.

Berkaitan dengan substansi materi, berdasarkan pengakuan beberapa orang tua remaja yang mengikuti penyuluhan, sudah cukup baik, karena menurut mereka memiliki nilai edukatif. Penyuluhan ternyata menambah wawasan mereka bahwa komunikasi antara orang tua dan anak mengenai pendidikan seks sangatlah penting. Hal ini didasari kekhawatiran mereka terhadap pergaulan remaja di lingkungan mereka saat ini, yang menyebabkan banyak remaja putri yang hamil di luar nikah. Hanya saja topik semacam ini menurut mereka agak tabu untuk dibicarakan di daerah pedesaan. “Saya mencoba menerapkan pengetahuan yang didapatkan dari hasil penyuluhan kepada anak saya, namun pada saat akan mempraktekannya, saya mengalami kesulitan dalam mengkomunikasikannya”. Demikian penuturan seorang ibu warga masyarakat.

Pernyataan senada dikemukakan oleh seorang remaja putri anggota PIK Remaja sebagai berikut: “Walaupun awalnya rada aneh gitu ketika membahas kesehatan reproduksi, tetapi kan itu bagian dari edukasi. Toh manfaatnya untuk kita-kita juga kelak.”

Menjadi suatu kenyataan bahwa berbicara mengenai hak reproduksi akan terkait dengan masalah seksual yang dalam sebagian masyarakat kita dianggap melanggar norma-norma budaya. Sebagai implikasinya, mendapatkan informasi hak reproduksi tampaknya masih menjadi kendala bagi sebagian besar remaja perempuan, terutama yang tinggal di daerah pedesaan. Remaja perempuan yang mencari informasi seputar masalah seksual akan dipandang aktif seksual tanpa memandang aktivitas seksual yang sebenarnya (Soejati, 2001:6). Di sinilah pentingnya peran PIK R/M, remaja putri yang mencari pengetahuan maupun bertukar informasi mengenai kesehatan reproduksi dalam wadah organisasi tersebut, tentunya akan merasa lebih aman karena terhindar dari tuduhan bernada stereotipe semacam itu.

Sumber daya manusia (SDM) implementor program, secara kuantitatif di tingkat kabupaten dan kecamatan sudah memadai. Di tingkat kabupaten dan kecamatan sudah terbentuk susunan pengelola sesuai dengan panduan teknis. Demikian pula di tingkat kecamatan ada UPTDPPKB dan petugas PLKB yang bertugas melakukan pembinaan terhadap kelompok remaja yang tergabung dalam PIK R/M. Namun demikian, dari aspek kualitas, masih menjadi tantangan tersendiri bagi dinas tersebut dikarenakan belum semua petugas memahami substansi program. Demikian pula dengan tenaga PLKB Kecamatan, frekuensi kunjungan mereka ke desa-desa masih sangat minim, sehingga fakta yang terjadi di lapangan tidak termonitor dengan baik. Kurangnya kontrol dari PLKB Kecamatan selaku pembina kelompok, menyebabkan PIK-R/M di desa-desa binaan mengalami kepasifan atau stagnasi, bahkan banyak diantaranya yang hanya ada nama, tanpa ada pengurusnya. Kelompok Generasi berencana seperti ini sudah tentu berimplikasi terhadap rendahnya pengetahuan para remaja di wilayah tersebut mengenai Kesehatan Reproduksi Remaja (KRR)

Dukungan finansial dalam membiayai eksistensi program juga sangat minim. Dana untuk pembinaan remaja, sosialisasinya hanya sampai pada tahap percontohan, sehingga untuk satu tahun itu hanya dikenakan 60 juta. “Untuk masalah anggaran dana, upaya kita sih ya sebisa-bisa mungkin harus bisa cukup. Kan itu memang sudah ada pagunya.”

Permasalahan keterbatasan dana juga menjadi keluhan petugas lapangan di tingkat desa, terutama ketika diselenggarakan kegiatan penyuluhan. Untuk honorarium penyuluh, terkadang berasal dari dana talangan yang keluar dari pribadi kuwu, itu pun yang kuwunya peduli. Selain permasalahan dana, kurangnya sarana dan prasarana juga menjadi faktor penghambat implementasi program, seperti tidak tersedianya ruang kesekretariatan guna menciptakan suasana konseling yang nyaman dan aman. Hal senada juga menjadi keluhan PIK Remaja Desa: “Bagi kami, kendalanya adalah kurangnya dana, tetapi selagi kegiatan masih bisa dilakukan tanpa

dana, kami lakukan tanpa dana. Selain itu sarana dan prasarana di tingkat desa itu masih kurang, beda memang dengan di kabupaten.”

Sementara dalam perspektif lingkungan kebijakan – yang dalam hal ini adalah lingkungan politik– pemerintah Kabupaten Indramayu sangat mendukung program Generasi Berencana sebagai program nasional untuk dilaksanakan di Indramayu, terlebih tujuan program secara eksplisit merupakan solusi permasalahan yang dihadapi Kabupaten Indramayu dalam hal kependudukan, khususnya tingginya angka perkawinan muda. Namun demikian, tidak serta merta pemerintah di bawahnya, khususnya pemerintah desa memiliki persepsi yang sama. Dalam konteks ini tidak semua kuwu(sebutan bagi kepala di wilayah Kabupaten Indramayu) peduli terhadap pembinaan remaja. Masih banyak desa yang hanya mencantumkan PIK Remaja sebatas formalitas yang terpampang pada papan nama, sebagaimana pernyataan informan berikut:

PIK Remaja-nya saja di plang sebagai formalitas, tetapi di dalamnya sama sekali tidak ada kegiatan apapun. Kadang kuwukarena pejabat politik maka dalam melaksanakan kewajiban pun yang penting administratif terpenuhi, masalah kegiatannya gak ada ya bujare (=terserah, bahasa Indramayu), kan aneh)

Demikian besar hegemoni seorang kuwu di pedesaan Indramayu, sehingga dalam kepengurusan PIK Remaja tingkat desa pun – juga organisasi-organisasi lainnya – semua pengurusnya diisi oleh kerabat dekat kuwu, sementara kelompok-kelompok yang afinitas politiknya berseberangan tidak pernah dirangkul. Menurut pernyataan beberapa orang informan, pola rekrutmen kepengurusan PIK Remaja tingkat desa penuh intervensi kuwu. “Biasanya orang-orang yang dimasukkan ke dalam kepengurusan itu ya orang-orang terdekat atau kerabat kuwu, tanpa melihat kemampuannya. Lebih memprihatinkan lagi, adanya prinsip “yang penting ada.” Maksudnya, di desa tersebut yang penting terbentuk kepengurusan PIK Remaja, walaupun pada kenyataannya tidak pernah melakukan kegiatan apa pun. Lebih daripada itu, orang-orang yang diundang dalam sosialisasi maupun penyuluhan hanya terbatas kepada orang-orang terdekat kuwu sebagaimana pernyataan remaja berikut:

“Aku” baru denger, baru tau program ini, jadi tertarik... ya. Apalagi tadi dijelaskan tentang program ini jadi pengendeh ikut gabung juga. Biar lebih awaresama diri sendiri dan lingkungan sekitar. Cuma masalahnya, “Aku” kan bukan keluarganya kuwu, pasti gak akan pernah dilibatin deh. Atau mungkin “Aku” nggak tau itu ya, karena memang pemdes di sini gak pernah ngadain kegiatan.

E. Kesimpulan

Program-program yang bertujuan menekan tingginya tingkat perkawinan dini dan memproteksi remaja agar terbebas dari TriadKRR, seyogianya mendapat perhatian lebih dari pemerintah Kabupaten Indramayu yang tengah menghadapi berbagai persoalan berkaitan dengan tingginya angka pernikahan dini dan berbagai permasalahan yang dihadapi remaja lainnya. Dalam hal ini program Generasi Berencana (GenRe) yang digagas oleh BKKK, ditinjau

aspek aspek tujuan, sasaran, maupun strategi pendekatan, diharapkan dapat menjadi solusi yang tepat bagi permasalahan tersebut. Namun dari hasil kajian di lapangan diperoleh informasi bahwa dalam tataran implementasi, tidak ada peningkatan signifikan dalam pelaksanaan program tersebut dari tahun ke tahun, bahkan di beberapa wilayah cenderung mengalami stagnasi.

Berdasarkan hasil studi, ditemukan beberapa hal yang dikonstatasi menjadi faktor kendala berjalannya program GenRe di lapangan, antara lain petugas PLKB kecamatan yang kurang maksimal untuk terjun ke wilayah pedesaan dalam melakukan monitoring dan pembinaan terhadap kelompok PIK R/M dan BKR tingkat desa. Hal ini berimplikasi terhadap minimnya kegiatan kelompok tersebut, bahkan pembentukan PIK-R/M di beberapa desahnya sebatas formalitas, tanpa pernah melakukan aktivitas apa pun sehingga dapat dimengerti apabila masih banyak remaja di pedesaan yang tidak mengetahui program Generasi Berencana. Selain hal tersebut, yang tidak kalah krusial adalah komunikasi antara implementor program (dalam hal ini DPPKB Kabupaten Indramayu, UPTD PPKB, dan petugas PLKB) dengan kuwu selaku pemangku otoritas wilayah setempat kurang berjalan dengan baik. Di wilayah pedesaan Indramayu, seorang kuwu memiliki pengaruh yang sangat besar, tidak semata di bidang pemerintahan, namun juga di bidang lainnya. Melalui pendekatan yang bersifat persuasif diharapkan timbul kesadaran (awareness), sehingga aparatur desa dapat berperan aktif dalam mendukung eksistensi program. Dengan demikian, permasalahan yang berkaitan dengan minimnya dana program, langkanya sarana dan prasarana serta berbagai persoalan terkait pengelolaan PIK-R/M dan BKR akan dapat diatasi melalui kerjasama yang baik antara implementor dan aparatur desa.

F. Daftar Pustaka

- Agustino, Leo, 2012. Dasar-Dasar Kebijakan Publik. Bandung: Alfabeta.
- Bungin, Burhan. 2015. Metodologi Penelitian Kualitatif. Jakarta: Rajawali Pers.
- BKKBN. 2012. Pedoman Pengelolaan Pusat Informasi dan Konseling Remaja (PIK-Remaja). Jakarta: BKKBN.
- , 2013. Generasi Berencana (GenRe). Surabaya: Perwakilan BKKBN Jawa Timur.
- , 2019. Buku Pegangan Pendidik Sebaya/Fasilitator Pusat Informasi dan Konseling Remaja (PIK-Remaja). Jakarta: BKKBN
- Moleong, Lexy, 2000. Metode Penelitian Kualitatif. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Nasir, Moh., 2011. Metode Penelitian. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Purwanto, Erwan A. dan Dyah R. Sulistyastuti, 2015. Implementasi Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasinya di Indonesia. Yogyakarta: Gava Media.
- Rusli, Budiman. 2013. Kebijakan Publik: Membangun Pelayanan Publik yang Responsif. Bandung: Hakim Publishing.

Soejati, Z. Sunanti, 2001. "Perilaku Seks di Kalangan Remaja dan Permasalahannya." Jurnal Media Penelitian dan Pengembangan Kesehatan. Vol II (1).

Wirdhana, Indra, dkk. 2013. Kurikulum Diklat Teknis Bina Keluarga Remaja bagi Kader Bina Keluarga Remaja. Jakarta: Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional.

Dokumen :

Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 Tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga.

Peraturan Kepala Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional Nomor: 55/HK-010/B5/2010 Tentang Standar Pelayanan Minimal Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera di Kabupaten/Kota.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 62 Tahun 2010 Tentang Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional.

Website:

"Dalam 10 Tahun Jumlah Penduduk Indonesia Bertambah 325 Juta Jiwa", dalam situs <https://money.kompas.com/read/2021/01/22/160830626>

"Ini Permasalahan Kependudukan di Indonesia", dalam situs <https://kebijakankesehatanindonesia.net/25-berita/berita/109>

"Kasus Perkawinan Anak di Indramayu Tinggi", dalam situs <https://www.republika.co.id/berita/pl9mwe383>

"Gemakan Kembali Keluarga Berencana Melalui Kampung KB", dalam situs <http://dispورا.indramayukab.go.id/>

"Setiap Dua Hari Satu Pernikahan Anak Terjadi di Indramayu", dalam situs <https://republika.co.id/berita/nasional/daerah/19/01/29/pm35sn382>